Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8965**

16. Wahlperiode 25. 04. 2008

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/8720 –

Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien und Praxisprobleme beim Umgang mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien erfolgte durch Deutschland sehr schleppend. Von der EU-Kommission wurde ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik durchgeführt, da die Frist für die Umsetzung der Richtlinien (2003) nicht eingehalten wurde. Nun hat die EU-Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik wegen unzureichender Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG (Gleichbehandlung aufgrund von Rasse und ethnischer Herkunft) und wegen Umsetzungsdefiziten bei der Richtlinie 2000/78/EG (Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf) eingeleitet (vergleiche Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, Bundestagsdrucksache 16/7878). Die mangelhafte Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien wird nicht nur von der EU-Kommission, sondern auch von Personen und Verbänden gerügt, die im täglichen Umgang mit dem deutschen Recht auf Schwierigkeiten stoßen.

Zwischenzeitlich hat das Arbeitsgericht Osnabrück festgestellt, dass die Vorschriften des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) im konkreten Fall auf die Kündigung trotz der in § 2 Abs. 4 AGG geregelten Ausnahme Anwendung finden (vergleiche ArbG Osnabrück vom 5. Februar 2007, Az. 3 Ca 724/06). Zudem hat sich das Landesarbeitsgericht Düsseldorf (Az. 12 Sa 1311/07) mit einem Vorlagebeschluss wegen möglichen Verstoßes gegen § 622 Abs. 2 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) (Mindestalter für eine Kündigungsfristverlängerung) gegen das Verbot der Altersdiskriminierung an den Europäischen Gerichtshof gewendet.

Anlässlich des einjährigen Bestehens des AGG, das als Kernstück des geltenden Antidiskriminierungsrechts in Deutschland bezeichnet werden kann, äußerte der Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd) trotz der grundsätzlichen Anerkennung der Existenz eines Antidiskriminierungsgesetzes in der Bundesrepublik viel Kritik. Es wurden zahlreiche Mängel benannt, die deutlich machen, dass die aus der Sicht der EU-Kommission mangelhaft erfolgte Umsetzung negative Auswirkungen in der Praxis hat (vgl. http://www.antidiskriminierung.org/?q=Stellungnahme+1). Gesehen werden Barrieren bei der Meldung von Diskri-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 23. April 2008 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

minierungsfällen u. a. in den kurzen Fristen zur Geltendmachung der Ansprüche nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, in den finanziellen Hürden für die Einzelnen, die ihre Fälle mangels Verbandsklagerecht nicht an andere Stellen weiterleiten könnten, und in dem mangelnden Zugang zur Rechtsberatung. Des Weiteren wurden die fehlende Beratungsinfrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland, die Hierarchisierung im Diskriminierungsschutz, fehlender Diskriminierungsschutz im Bildungsbereich, die unzureichende Beweislastregelung zugunsten der Betroffenen und weitere strukturelle Barrieren kritisiert.

Auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 16/8237) antwortete die Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/8461), dass nach derzeitigem Beratungsstand eine Nachbesserung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes wohl nicht erforderlich sei. Ähnlich äußerte sich die Bundesministerin der Justiz, Brigitte Zypries, gegenüber dem Rechtsausschuss. Gegen die Kritik der EU-Kommission wird zum Teil eingewandt, diese verstünde die deutsche Regelungssystematik nicht.

1. Wird die Bundesregierung Verbesserungsvorschläge zu den gesetzlichen Regelungen im AGG vorlegen, wenn ja, welche, wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung geht nach derzeitigem Beratungsstand davon aus, dass eine Nachbesserung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes nicht erforderlich ist.

2. Hat die Bundesregierung eine Überprüfung sämtlichen Bundesrechts auf die Übereinstimmung mit den in der Vorbemerkung der Fragesteller/Fragestellerinnen genannten Richtlinien vorgenommen (bitte detailliert darstellen, welche konkreten Normen mit welchem Ergebnis geprüft wurden)?

Der durch die Richtlinien ausgelöste Umsetzungsbedarf ist im Rahmen der Vorbereitung des AGG umfassend geprüft worden. Das AGG dient der Umsetzung der Richtlinien.

3. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Ausnahme der Beamten/Beamtinnen und Soldaten/Soldatinnen in eingetragenen Lebenspartnerschaften von bestimmten Leistungsansprüchen auf Beihilfe, Familienzuschlag und Witwen- oder Witwergeld wie von der EU-Kommission unter Punkt 1 Buchstabe a) des Aufforderungsschreibens K(2008)0103 im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2007/2362 begründet, gegen Artikel 3 Abs. 1 der Richtlinie 200/78/EG verstößt?

Die Bundesregierung hat mit der Einbringung des Gesetzentwurfes zum Dienstrechtsneuordnungsgesetz ihre Position unter Berücksichtigung der dabei diskutierten verfassungsrechtlichen Problemstellungen deutlich gemacht. Sie wird im Übrigen unter Einbeziehung der Rechtsprechung des EuGH zu der angesprochenen Kritik der EU-Kommission Stellung nehmen. Die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme wurde seitens der EU-Kommission bis zum 1. Juni 2008 verlängert.

4. Sind aus Sicht der Bundesregierung die Vorgaben in Artikel 5 der Richtlinie 200/78/EG umgesetzt, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung zu treffen, obwohl Vorkehrungen im deutschen Recht nur in Bezug auf schwerbehinderte oder diesen aufgrund behördlicher Entscheidung gleichgestellten Personen bestehen (bitte begründen)?

Die Bundesregierung hat zu der angesprochenen Kritik der EU-Kommission noch nicht Stellung genommen. Die Position der Bundesregierung wird derzeit im Ressortkreis abgestimmt. Zur Stellungnahmefrist wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Wie begründet die Bundesregierung, dass im AGG die Einschränkung aus Artikel 6 Abs. 2 der Richtlinie 200/78/EG, wonach Altersgrenzen in betrieblichen Systemen sozialer Sicherheit nicht zu Diskriminierungen wegen des Geschlechts führen dürfen, nicht umgesetzt wurde?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

6. Sind nach Auffassung der Bundesregierung die Vorschriften des AGG trotz der in § 2 Abs. 4 AGG geregelten Ausnahme auf Kündigungen anwendbar (bitte begründen, warum, oder warum nicht)?

Die Entlassungsbedingungen sind, wie in Artikel 3 Abs. 1 Buchstabe c der Richtlinie 2000/78/EG vorgesehen, ausdrücklich vom Anwendungsbereich des AGG erfasst (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AGG). Mit der Regelung des § 2 Abs. 4 AGG werden die Regelungsbereiche des AGG und der bestehenden Kündigungsschutzbestimmungen voneinander abgegrenzt. Damit sind Arbeitnehmer vor diskriminierenden Kündigungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität geschützt.

7. Hält die Bundesregierung eine europarechtskonforme Auslegung bundesdeutschen Rechts als Umsetzungsmaßnahme vor dem Hintergrund der Ausführungen der EU-Kommission unter Punkt 1 Buchstabe b) des Aufforderungsschreibens K(2008)0103 im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2007/2362, wonach Umsetzungsmaßnahmen des Mitgliedstaates eindeutig sein müssen, um den Prinzipien der Rechtssicherheit und des Schutzes des Einzelnen zu genügen, für ausreichend (bitte begründen)?

8. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung mit dem Prinzip der Rechtssicherheit und des Schutzes des Einzelnen zu vereinbaren, wenn Gerichte in der bisherigen Praxis der Rechtsanwendung zu einer richtlinienkonformen Auslegung bundesdeutschen Rechts veranlasst sind, weil die Normen des AGG auf bestimmte Fälle keine Anwendung finden sollen (bitte begründen)?

Die Fragen 7 und 8 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Zunächst wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen. Soweit im Übrigen die Gerichte Auslegungsspielraum sehen, sind sie nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs verpflichtet, die Auslegung richtlinienkonform vorzunehmen (z. B. EuGH, Slg. 1984, S. 1921 – Rechtssache 79/83 – Harz; EuGH, Slg. 1984 S.1891 ff. – Von Colson und Kamann/Land Nordrhein-Westfalen). Die richtlinienkonforme Auslegung nationaler Rechtsvorschriften ist deutschen Gerichten nicht fremd. Aufgrund abstrakt genereller Formulierungen von nationalen Gesetzen und der Umsetzung von Richtlinien in bestehende Gesetze ist eine richtlinienkonforme Auslegungen nationaler Rechtsvorschriften möglich.

9. Verstößt § 622 Abs. 2 Satz 2 BGB nach Ansicht der Bundesregierung gegen das gemeinschaftsrechtliche Verbot der Altersdiskriminierung (bitte begründen)?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

10. Wie begegnet die Bundesregierung dem Vorwurf, dass eine gerechtfertigte berufliche Anforderung von den in § 9 Abs. 1 AGG genannten Personen allein aufgrund ihres Selbstbestimmungsrechts selbst geschaffen werden könnte, ohne dass diese Anforderung in Bezug auf die konkrete Tätigkeit auch einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterworfen wäre (vergleiche Punkt 2 des Aufforderungsschreibens der EU-Kommission K(2008)0103 im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2007/2362) (bitte begründen)?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

11. Wie begründet die Bundesregierung die Diskrepanz zwischen dem Wortlaut der Richtlinie 2000/78/EG „wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung“ und § 9 Abs. 1 AGG „gerechtfertigte berufliche Anforderung“ im Hinblick auf eine richtlinienkonforme Umsetzung (bitte begründen)?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

12. Hält die Bundesregierung den Fall für ausgeschlossen, dass Betroffene durch die Zweimonatsfrist bei arbeitsrechtlichen Diskriminierungen (vergleiche § 15 Abs. 4 AGG) von der Geltendmachung ihrer Rechte abgehalten werden, wenn sie erst nach zwei Monaten nach Zugang der Ablehnung im Bewerbungsverfahren von den die Diskriminierung tragenden Umständen erfahren (bitte begründen)?

13. Ist die Bundesregierung für den Fall der Verneinung der Frage 12 der Ansicht, dass eine Anknüpfung der Frist für die Geltendmachung an die Kenntnis des Betroffenen gebunden werden muss, um den europarechtlichen Vorgaben zu genügen, und falls ja, wird sie eine entsprechende Gesetzesinitiative auf den Weg bringen (bitte begründen)?

Die Fragen 12 und 13 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die Frist zur Geltendmachung von Ansprüchen nach § 15 Abs. 4 AGG beginnt mit dem Zeitpunkt, an dem der oder die Benachteiligte von der Benachteiligung Kenntnis erlangt. Im Bewerbungsverfahren ist dies regelmäßig der Zeitpunkt des Zugangs der Ablehnung. Unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts muss es dem Gläubiger tatsächlich möglich sein, den Anspruch geltend zu machen, was dann der Fall ist, wenn der Schaden feststellbar ist. Die Frist beginnt daher erst mit der Kenntnis bzw. dem bei Beachtung der erforderlichen Sorgfalt vorliegenden Kennenmüssen des oder der Benachteiligten von dem Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot.

14. Hält die Bundesregierung die Zweimonatsfrist hinsichtlich der Anforderung, dass Ansprüche nicht unter schwierigeren Voraussetzungen durchsetzbar sein dürfen, als vergleichbare rein national begründete Ansprüche (vergleiche Artikel 8 Abs. 2 der Richtlinie 2000/78/EG) für angemessen, obwohl die arbeitsvertraglich begründeten Ausschlussfristen nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts drei Monate betragen müssen (bitte begründen)?

Es ist zumutbar von Arbeitnehmern zu verlangen, sich innerhalb von zwei Monaten zu entscheiden, ob sie Ansprüche geltend machen wollen. Eine Zwei-Monatsfrist als Ausschlussfrist ist im deutschen Recht nicht unüblich. Auch vor Erlass des AGG musste ein Anspruch auf Entschädigung wegen geschlechtsbezogener Benachteiligung im Einzelfall innerhalb einer Frist von zwei Monaten geltend gemacht werden. Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Drei-Monats-Frist bezieht sich demgegenüber nur auf die vertragliche Vereinbarung derartiger Fristen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen und ist daher nicht vergleichbar.

15. Ist der Bundesregierung die Kritik von Antidiskriminierungsstellen und -büros (beispielsweise in der Stellungnahme des Antidiskriminierungsverbandes Deutschland zum einjährigen Bestehen des AGG, vergleiche http://www.antidiskriminierung.org/?q=Stellungnahme+1) an der Zweimonatsfrist zur Geltendmachung von Ansprüchen bekannt, und wie bewertet sie diese (bitte begründen)?

Der Bundesregierung ist die Kritik bekannt; im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 14 verwiesen.

16. Wie bewertet die Bundesregierung die Beratungsinfrastruktur für von Diskriminierung Betroffene in Deutschland (bitte begründet im Vergleich zu den anderen umsetzungsverpflichteten europäischen Staaten darstellen)?

In Deutschland gibt es – auch aufgrund des föderalen Systems – eine vielfältige Beratungslandschaft mit Beratungsangeboten in Bund, Ländern und Kommunen mit unterschiedlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten. Da es keine Übersicht über diese Beratungsangebote gibt, kann eine abschließende Bewertung nicht erfolgen.

Das Beratungsangebot der Antidiskriminierungsstelle des Bundes wird rege angenommen. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes berät Betroffene ohne an die Anfragen formale Anforderungen zu stellen. Seit Inkrafttreten des Gesetzes am 18. August 2006 wurden rund 4 000 Anfragen an die Stelle gerichtet.

17. Ist es nach Ansicht der Bundesregierung erforderlich, die Beratungsangebote für Diskriminierte zu erweitern, wenn ja, welche konkreten Maßnahmen plant sie, und wenn nein, warum nicht?

Das Beratungsangebot wird auf Bundesebene ergänzt durch die Beratungsarbeit der Migrationsbeauftragten und der Behindertenbeauftragten. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

18. Inwieweit sind im Rahmen der bisherigen Arbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes Schwierigkeiten bei der Durchführung des AGG sichtbar geworden (bitte detailliert ausführen)?

An die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) wenden sich nicht nur Betroffene, sondern z. B. auch Arbeitgeber und betriebliche oder gewerkschaftliche Interessenvertretungen. Beratungs- oder Aufklärungsbedarf besteht bei diesen Akteuren in der Regel im Hinblick auf den konkreten Umfang der gesetzlich auferlegten Pflichten im Sinne des § 12 AGG oder zu organisationsrechtlichen Fragen zum Beispiel bei der Einrichtung von Beschwerdestellen. Hinsichtlich beider Fragen kommt es in der Regel auf die konkrete Unterneh-

mensstruktur und -größe an. Sofern Schwierigkeiten bei der Anwendung des Gesetzes in der arbeitsrechtlichen oder betrieblichen Praxis bestehen, sind diese nach Auffassung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes nicht grundsätzlicher Natur. Meist handelt es sich um eher vorübergehende bzw. anfängliche Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich unbestimmter Rechtsbegriffe zu denen, wie bei allen neueren Gesetzen, zunächst eine konkretisierende Rechtsprechung fehlt.

19. Hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes bisher auf Mängel an den Umsetzungsmaßnahmen Deutschlands bezüglich der in der Vorbemerkung der Fragestellerinnen und Fragesteller genannten EU-Richtlinien hingewiesen oder anderweitig darauf aufmerksam gemacht, dass die effektive Bekämpfung von Diskriminierungen in Deutschland weiterer als der bisher eingeleiteten Maßnahmen bedürfte (falls ja, bitte detailliert ausführen)?

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat bisher keine Stellungnahme zu den offenen Rechtsfragen, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien diskutiert werden, abgegeben. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hält es für richtig, zunächst die Vertragsverletzungsverfahren abzuwarten. In der Beratungsarbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erhalten die Betroffenen bei umstrittenen oder höchstrichterlich ungeklärten Auslegungsfragen oder Bedenken hinsichtlich der Europarechtskonformität einzelner Normen Hinweise zum Streitstand und der möglichen Auswirkungen dieser ungeklärten Rechtslage auf ihre konkrete Fallfrage.

20. Mit welchen personellen und sachlichen Mitteln ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ausgestattet?

Die Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ergibt sich aus dem Bundeshaushaltsgesetz 2008.

21. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes personell und finanziell angemessen ausgestattet ist, um die nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz zugeschriebenen Aufgaben zu erfüllen (bitte begründen)?

Ja. Im Einzelnen wird hierzu eine Evaluierung erfolgen.

22. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, in denen Antidiskriminierungsverbänden Beteiligungsrechte mit der Begründung verweigert wurden, dass die Zahl von 75 Mitgliedern nicht erreicht sei oder diese gewerbsmäßig handelten, falls ja, wie beurteilt sie dies (bitte begründen)?

Der Bundesregierung sind keine derartigen Fälle bekannt.

23. Wie bewertet die Bundesregierung den Umstand, dass die Verbände entgegen der Anforderung der Richtlinie 2000/43/EG kein generelles Beteiligungsrecht haben, sondern nur dort als Beistände auftreten können, wo das Gesetz keinen Anwaltszwang fordert?

    Strebt sie – wie in der Stellungnahme vom 7. März 2007 gegenüber der EU-Kommission vertreten – eine Änderung der Regelung an, und falls ja, wann, und wie erfolgt dies, falls nein, warum nicht?

Die Bundesregierung geht nicht davon aus, dass die gegenwärtige Regelung den Handlungsspielraum der Antidiskriminierungsverbände richtlinienwidrig einschränkt. Gleichwohl wird die Beschränkung auf Verfahren außerhalb des Anwaltszwanges aufgrund Artikel 19 Abs. 10 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts mit Wirkung zum 1. Juli 2008 entfallen. Dieses Gesetz vom 12. Dezember 2007 ist am 17. Dezember 2007 verkündet worden (BGBl. I S. 2840). Die Regelungen über Prozessvertretung und Beistandschaft in den einzelnen Verfahrensordnungen sowie die Änderung des § 23 Abs. 2 AGG treten am 1. Juli 2008 in Kraft.

24. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Antidiskriminierungsverbandes Deutschland, der in der Vorbemerkung der Fragestellerinnen und Fragesteller genannten Stellungnahme bemängelt, dass weder die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, noch Beratungsstellen, noch die Betroffenen selbst ein Auskunftsrecht gegenüber Landesbehörden, Kommunalverwaltungen und privatwirtschaftlichen Unternehmen hätten, und falls ja, wie könnten solche Auskunftsrechte ihrer Ansicht nach ausgestaltet werden (bitte begründen)?

Der Bund konnte nur Auskunftsrechte gegenüber seinen eigenen Behörden einräumen.

25. Wie beurteilt die Bundesregierung die Ausnahmen für den Bereich des Mietrechts in § 19 Abs. 3 AGG, wo eine unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf die „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse“ für zulässig erklärt wird, vor dem Hintergrund eines effektiven Schutzes vor Diskriminierung (bitte begründen)?

Voraussetzung für das Zusammenleben verschiedener Kulturen ohne wechselseitige Ausgrenzungen sind sozial stabile Bewohnerstrukturen in den Stadtquartieren. In diesem Sinne dient § 19 Abs. 3 AGG gerade dem Ziel, die Grundlage für eine erfolgreiche Integration von Menschen unterschiedlicher Herkunft zu schaffen.

26. Was hat die in der Bundestagsdrucksache 16/8461 benannte Ressortabstimmung (Antwort zu Frage 3) ergeben, was genau sind die Inhalte der Stellungnahme der Bundesregierung an die EU-Kommission, und mit welcher Begründung sieht die Bundesregierung gegebenenfalls im Gegensatz zur EU-Kommission keine Umsetzungsdefizite bei der Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien (bitte getrennt antworten, thematisch differenziert nach den Spiegelstrichen/Themenbereichen in Bundestagsdrucksache 16/8461, Antwort zu Frage 1)?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333